



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

Presidente

Presentazione della Relazione al Parlamento 2020

Roma, Università Roma Tre, 26 giugno 2020

Ringrazio il Presidente della Repubblica per le parole inviate oggi, per l'attenzione da sempre mostrata all'attività del *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* e per aver ricevuto il Collegio sette giorni fa, al fine di essere informato sulla situazione nelle diverse aree del mandato del Garante e ricevere copia della Relazione oggi qui presentata.

Saluto le Autorità dello Stato che rendono tangibile con la loro presenza la vicinanza dei più alti livelli istituzionali al lavoro che l'Autorità garante che ho l'onore di presiedere ha portato avanti in questi primi anni della sua giovane vita. In particolare, nelle difficili settimane di questo periodo in cui quella necessaria vicinanza a tutti i luoghi dove le persone possono essere private della loro libertà, che è connotazione specifica dell'azione del Garante nazionale, si è dovuta misurare con l'altrettanto necessario contenimento della possibilità di muoversi nel territorio del nostro Paese.

La partecipazione in questa sala della Presidente della Corte Costituzionale, della Vicepresidente del Senato, del Rappresentante della Camera dei Deputati, della Ministra dell'interno e del Ministro della giustizia – solo per citare talune delle significative presenze – è anche un segno di condivisione di tale difficile sintesi tra la problematicità del momento e l'urgenza di *vedere, visitare*. Urgenza dettata non solo per quel più volte citato «bisogna aver visto» che Pietro Calamandrei utilizzò per sintetizzare le analisi e le riflessioni sul carcere di ben settantuno anni fa, ma anche per affermare in concreto quell'altrettanto imperioso riconoscimento di appartenenza di *tutti* allo stesso corpo sociale che nessun muro mentale o materiale può far venir meno. Perché una società che non riconosca come *proprie* le ferite del suo stesso corpo, ritenendole qualcosa che è altro da sé e come tale da separare fisicamente e mentalmente non è in grado di far agire positivamente le stesse parti che ritiene essere sane.

Saluto con un ringraziamento particolare il Rettore di questa Università, da sempre aperta al dialogo con la realtà sociale, e, attraverso lui, i molti che qui operando hanno

Maurizio Palma

Relazione al Parlamento 2020

26 giugno 2020, Università Roma Tre

reso possibile questa limitata ma importante partecipazione diretta, che si estende ai tanti che ci seguono attraverso le diverse linee comunicative di piattaforma o di canale dedicato.

Trovo particolarmente qualificante che io mi rivolga oggi al Parlamento da un luogo di studio, da una sede dove l'elaborazione della cultura, la trasmissione delle conoscenze volte alla costruzione di consapevolezza adulta si salda con la continua ricerca sulle sempre più nuove connessioni tra i saperi.

Perché questi non sono isole separate le une dalle altre e definite nella loro conformazione una volta per tutte, ma costituiscono arcipelaghi che sintetizzano il loro richiamarsi l'un l'altro e in essi si riscoprono sempre più morfologie di frontiera che rendono evidenti nuove connessioni e anche nuovi saperi. Questo dinamismo e questa forza della cultura – oggi richiamata anche dal parlare di diritti delle persone più fragili o meno visibili proprio in questo luogo – sono la forza della nuova costruzione connettiva, dopo il silenzio e le distanze di questo periodo.

Sul valore intrinseco dell'accesso alla cultura e della costruzione di autoconsapevolezza del proprio bisogno di apprendere dobbiamo investire anche in quei luoghi che ci appaiono distanti e separati dove le persone sono ristrette spesso non solo fisicamente, ma anche nella loro lontananza da tutto ciò che il dinamismo della cultura porta con sé.

Se, in generale, nella comunicazione sociale e nella pianificazione di interventi, c'è oggi qualche ritardo da recuperare nell'esplicitare il valore dell'istruzione e il ruolo che scuola, università e istituzioni culturali hanno per una ripresa realmente nuova dopo la temperie passata, nei luoghi di privazione della libertà, nelle sue diverse forme, non c'è solo un ritardo, ma un vuoto da colmare con urgenza.

In gran parte di tali luoghi, infatti, nei mesi recenti, si è determinata una stasi della formazione e dell'istruzione, dell'accesso a quelle attività che molto orientano culturalmente e soggettivamente, dell'acquisizione e della produzione di saperi: una stasi che spesso ha fatto divenire quegli ambienti vuoti e sordi. Prive di stimolazioni essenziali, per esempio, le strutture dedicate a persone anziane o disabili per le quali la connessione con l'esterno è decisiva per tenere vivo il vitale residuo di autodeterminazione. Prive di accesso a strumenti e supporti per l'istruzione, in moltissimi casi, le strutture detentive dove le possibilità tecnologiche predisposte dall'Amministrazione sono state riservate – anche comprensibilmente – a sanare la difficoltà data dall'impossibilità di colloqui diretti con le persone care.

Per questo, per ricordare che l'istruzione e la cultura costituiscono un fattore essenziale in ogni percorso di saldatura tra chi è al di qua e chi è al di là di cancelli e muri, è per me importante rivolgermi al Legislatore da una Università. E non mi rivolgo singolarmente, ma coralmemente, insieme a quanti sono oggi collegati e a tutto quel mondo che per

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

professione, per studio, per attività volontaria si interroga sull'effettività dei diritti dichiarati ed enunciati nella comune Carta costituzionale e nelle Convenzioni internazionali che impegnano il nostro Paese e agisce nel dare 'corpo' ogni giorno a quelle dichiarazioni ed enunciazioni, a partire dal principio che il primo strumento di effettività dei diritti è l'accesso alla loro conoscenza e comprensione. Il diritto a comprendere è l'esplicitazione del «diritto di avere diritti» che richiamava Stefano Rodotà perché la comprensione è il passo decisivo verso la soggettività consapevole.

Questo riconoscimento di una coralità dietro le mie parole, mi porta a ringraziare tutti coloro che hanno continuato a lavorare, ai diversi livelli di funzione e responsabilità, nelle varie strutture di competenza del mandato del Garante nazionale: accanto alla doverosa riconoscenza verso gli operatori sanitari, espressa da voci più autorevoli della mia, aggiungo quella verso coloro che hanno permesso la continuità della presenza istituzionale nei luoghi di detenzione, penale o amministrativa, non sempre destinatari di un'effettiva riconoscenza.

La Relazione odierna avviene nella giornata internazionale della lotta contro la tortura. Il ricorso alla tortura non è una pratica da pensare relegata in scenari a noi distanti, quasi a ritenerla non più presente nel mondo culturalmente avanzato sul piano giuridico e il cui fondamento democratico ne nega in sé l'esistenza. Non è così e nessuno Stato può definirsi immune dal verificarsi di episodi che possano essere legittimamente così qualificati.

I primi decenni di questo millennio hanno vanificato, del resto, questa pretesa di immunità, anche rendendo ampiamente visibili pratiche attuate da apparati di Stati democratici in contesti bellici. Ci siamo anche abituati a sentirne discutere come se metodi di interrogatorio palesemente configurabili come tortura costituissero un'opzione possibile, almeno in tale ambito. Non solo, ma abbiamo imparato – purtroppo proprio attraverso l'esperienza vissuta nel nostro Paese diciannove anni fa – come la tortura possa presentarsi anche laddove non vi sia una situazione tecnicamente definibile come conflitto, perché il ricorso a maltrattamenti e tortura si può palesare quando si insinua un sentimento di negazione della persona di cui si è, seppur temporaneamente, custodi e responsabili: quando si insinua la categoria dell'inimicizia verso la persona fermata, detenuta, e tale sentimento va a sostituire la consapevolezza di esercitare una funzione assegnata per il bene collettivo, che mai può negare il riconoscimento di chi è ristretto come soggetto *simile*, proprio in quanto persona, e ridursi a vederlo invece come la proiezione di ciò che si vuole abbattere con un'umiliazione che degrada la sua umanità per sentirsi così non più aggredito dalla sua stessa esistenza.

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

Al contrario, proprio questa giornata deve far comprendere che chi ha il compito di custodire una persona, ha altresì l'onere della sua tutela e della garanzia dell'esercizio dei suoi diritti, perché è in questa duplicità il mandato che la collettività gli ha affidato. Per questo, l'introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale, va salutato non solo come adempimento, quantunque tardivo, di un obbligo assunto sul piano internazionale, ma come atto di responsabilità per una maggiore compiutezza del nostro ordinamento, compiendo quella coerenza con quanto l'ultimo comma dell'articolo 13 della nostra Costituzione prescrive, affinché comportamenti così gravi non corrano il rischio dell'impunità e al contempo si salvaguardi la dignità di tutti coloro che operano correttamente e dei Corpi di loro appartenenza. Ma, esaminando le prime concretizzazioni di tale nuova previsione normativa, attraverso la contestazione di questo reato in fase di indagine, anche in situazioni recentemente riportate dalla cronaca, è necessario riaffermare in primo luogo che è proprio la possibilità di indagare episodi specifici attraverso questa lente a salvaguardare non solo la possibile vittima, ma anche gli operatori della sicurezza nel loro complesso e la loro condivisa volontà di trasparenza. E, inoltre, riaffermare che certamente non esprime vero senso di fiducia nel loro operare chi possa pensare di ottenerne il consenso interpretando l'avvio di indagini come attacco nei loro confronti, così finendo col far percepire la non trasparenza come atteggiamento protettivo. Le nostre Forze dell'ordine – nelle diverse appartenenze – sanno di non aver bisogno di tale gridato, presunto appoggio.

4

La Relazione che oggi viene consegnata dà un iniziale bilancio di questa nuova previsione di fattispecie penale, alla luce delle sue prime applicazioni nell'anno passato, e conferma il sostegno al testo che il Garante nazionale ha dato, con il proprio parere, quando questo venne discusso in Parlamento, nonostante presentasse alcune disarmonie rispetto a definizioni di *tortura* presenti in documenti internazionali.

La Relazione copre tutto l'anno trascorso, dal mio ultimo riferirmi al Parlamento alla fine di marzo del 2019 e su quei dati e quei processi di attese, di gestione amministrativa e di elaborazione legislativa occorre ritornare. Non è però possibile farlo senza aver presente la cesura che i mesi da febbraio in poi di questo 2020 hanno determinato. Altrimenti rischieremmo di pensare a una continuità con il 'prima' che non è invece possibile. Così anche nei dati numerici riportati nella Relazione sono stati evidenziati gli aggiornamenti recenti – evidenziati anche graficamente – perché, letti insieme a quelli precedenti, aiutano a capire verso quali fisionomie delle diverse forme privative della libertà personale ci si possa dirigere e ci si stia dirigendo.

Credo che sia utile ricorrere a un'immagine, quasi una metafora, per comprendere il momento attuale. Alcuni dei presenti ricorderanno un film di uno dei maestri del cinema che proprio quest'anno avrebbe compiuto 100 anni: Federico Fellini. Il film è *Prova*

Maurice Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

d'orchestra e l'immagine è nella parte finale, quando improvvisamente irrompe nella piuttosto tumultuosa orchestra una enorme palla d'acciaio che sfonda le pareti: un evento imprevisto che disaggrega del tutto il dinamismo, già alquanto confusionario, che caratterizzava il 'prima'. Allo sconcerto e all'irrazionalità dell'evento segue un 'dopo' che non è il semplice tornare a suonare tra le rovine come se nulla sia accaduto, perché anche le relazioni tra orchestrali e con il direttore sono sostanzialmente mutate. Ma, gli esiti possono essere diversi: se da un lato si riprende a suonare, si ritrova un'armonia ricompositiva, dall'altro il direttore ormai parla con linguaggio rigido – nel film enfaticamente parla in un tedesco gutturale – indicativo di un ordine in cui le soggettività non hanno più espressione.

Nel seguire la metafora presa in prestito, anche per noi, attualmente si pone il problema del come riprendere a suonare, certamente in modo diverso da prima: se rimanere vittime dello sgomento, oppure trovare una nuova forma armonica diversa dalla precedente che non si esponga all'irruzione di una nuova sfera d'acciaio; o se, malauguratamente affidarci a una connessione tra suonatori che semplicemente segua ordini e non sia più artefice della propria musica.

Credo che la nuova forma di armonia possibile sia l'obiettivo del nostro 'dopo'. Ma, per raggiungerla dobbiamo un po' impietosamente esaminare la situazione precedente.

Nella Relazione dello scorso anno, relativo al 2018, avevamo voluto leggere la realtà dei luoghi di privazione della libertà, nelle loro diversità strutturali e nella loro omogeneità intrinseca data dalla separatezza dai luoghi esterni. Così avevamo introdotto paragrafi che riguardavano la camera detentiva, l'*hotspot*, la stanza di degenza, e anche luoghi più impropri, quali la nave dove si attendeva un possibile approdo in un *place of safety*, o l'intercinta di un carcere come luogo anfibio tra interno ed esterno, fino a considerare il locale vuoto, come ambiente dove la difficoltà personale è affrontata con la massima sottrazione di riferimenti.

Nella Relazione di quest'anno, relativa al 2019, lo sguardo è rivolto alla *persona* che in questi luoghi è ospitata, allocata o ristretta. Perché il punto principale di caduta dell'attenzione che si è avuta in quel 'prima' a cui ho fatto riferimento è la disattenzione alla soggettività delle persone ristrette: sono spesso divenute soltanto numeri di statistiche, elementi configuranti la complessità del tema che la loro presenza rappresenta e non singole persone con propri percorsi di vita, tensioni, speranze, anche errori.

Non conosciamo i nomi di coloro che hanno perso la vita nell'affrontare il viaggio nel Mediterraneo e ancor meno le attese che avevano o i loro progetti, anche di natura negativa, che li aveva spinti a tentare di raggiungere il continente europeo. Conosciamo stentatamente i nomi di coloro che hanno perso la vita nel corso delle dimostrazioni, gravi e violente, dei primi mesi di quest'anno, così come stentatamente conosciamo i

Maurice Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

nomi delle persone che risultano spesso abbandonate per diversi accidenti della vita in strutture di ospitalità che divengono poi strutture di chiusa istituzionalizzazione.

Per questo credo che per leggere appropriatamente i numeri e per capire anche come l'arrivo della 'sfera d'acciaio' rappresentata dalla pandemia abbia influito nei luoghi di tali diverse ospitalità, occorre riflettere sulle soggettività che questi stessi luoghi racchiudono. A partire dal riconoscimento delle persone che li abitano, dalle diverse connotazioni che motivano il loro abitarli e, al contempo, dall'elemento unificante che la loro specifica condizione determina in soggettività pur differenti.

Nel parlare di *persona* e non di *individuo*, intendo sottolineare il rapporto relazionale che dà la dimensione a ognuno di noi come elemento singolarmente considerato. La *persona* in un certo senso è il nostro essere sì individuo, ma percepito però nel rapporto di vita interagente con altri e come tale da essi compreso. Nell'uso linguistico e concettuale dell'era moderna il termine *soggetto* diviene poi indicativo dell'attività senziente, per denotare la capacità cosciente, contrapposta a quella del mero oggetto.

Da queste distinzioni – che la Relazione sottolinea – nascono accentuazioni diverse e modi diversi di misurarsi con ciò che questi termini indicano, così come i sostantivi che da essi derivano. Nasce anche la volontà di tenere insieme – seppure con ruoli diversi – tutti e tre i termini quando ci si riferisce a chi è privato della libertà personale.

Riconoscendone l'assoluta unicità individuale, comprendendo l'imprescindibilità della sua assunzione come persona e quindi della sua collocazione non al di fuori, ma all'interno di qualsiasi universo di discorso che sappia rispecchiarsi nella sua condizione e, infine, rapportandosi al suo essere soggetto in grado di costruzione di conoscenza e autonomia, con una propria storia, fosse anche di sconfitta, ma sempre espressione del suo complessivo sentire e agire. Per questo, parliamo delle persone private della libertà considerandone ciascuna sia individualmente, sia collettivamente nello schema relazionale in cui è contingentemente collocata e in quello della sua vita oltre i limiti che la privazione impone. Parliamo della sua soggettività.

Se, come ho detto, la Relazione dello scorso anno poneva la sua centralità nei diversi 'luoghi' dove la privazione si realizza, quella che si sviluppa in queste pagine pone, appunto, il centro nelle diverse soggettività che in tali luoghi si evidenziano. Distinte tra loro per ruolo, funzione, ragione del proprio trovarsi in essi, ma unite dalla complessiva interconnessione che proprio questi luoghi determinano. Così la Relazione considera tre connotazioni soggettive diverse nel rapportarsi a quei luoghi: da chi vi è assegnato per una propria situazione personale, di età, di diversa abilità, di malattia, a chi invece vi si ritrova come conseguenza del proprio agire, sia per qualcosa penalmente rilevante che possa avere commesso, sia per aver affrontato il rischio dell'irregolarità spinto da altri fattori o anche per scelta. E anche la soggettività di chi deve decidere sulle vite altrui è

considerata come connotazione problematica della persona nel suo percorso individuale.

Tutte soggettività che hanno a che fare con la limitazione o la privazione della libertà. Solo considerandole nei loro aspetti di sempre difficile e non univoca interpretazione riacquistano implicitamente il proprio nome ed evidenziano la propria fisionomia. Cessano di essere numeri.

L'anonimia della persona è il rischio maggiore di tutte le collettività ristrette.

Sono frequentemente i minori a non godere di attenzione soggettiva, soprattutto quando di essi si occupano le norme o le vie istituzionali seguite per dirimere i conflitti o per decidere su di loro.

I bambini, gli adolescenti, divengono numeri, anonimi, patrimonio da spartire in diatribe tra adulti, oppure quasi fastidiosi ostacoli al pieno sviluppo di esigenze 'altre', quali, per esempio, quelle della giustizia. Sono spesso anonimi anche i bambini che insieme alle famiglie affrontano il rischio di abbandonare un proprio ambiente conosciuto, ma invivibile, per andare verso un altro, ignoto ma denso di speranza, e trovano la morte in tale percorso: sono soltanto numeri da aggiungere al bilancio delle vittime. «Tra essi anche il tal numero di bambini» riportano i bollettini della disperazione e della morte in mare a cui ci siamo in anni recenti purtroppo abituati.

Non sono però soltanto i minori a essere anonimi. L'anonimia riguarda molto spesso le persone straniere che devono essere identificate, accolte o respinte: la frequente tendenza di alcuni di esse a fornire *alias* per rendere difficile il riconoscimento, spesso per precedenti negative vicende, accentua l'anonimia perché è quasi un'autorinuncia al proprio nome. Così come – e lo abbiamo notato anche in questa Relazione – è stato difficile e per taluni soltanto un'inutile aggiunta – l'aver voluto conoscere i nomi delle persone morte nei disordini dei primi di marzo all'interno di alcuni Istituti penitenziari. L'interesse dell'informazione e delle analisi era per la situazione che si era verificata, non per la soggettività delle persone decedute: interessava di più, come è in fondo ovvio, quella delle persone che avevano organizzato i disordini, che richiedevano provvedimenti da prendere, decisioni da assumere.

Anche lo sfilare delle bare che andavano verso cimiteri 'altri', provenienti da zone particolarmente colpite dalla recente e tuttora persistente pandemia hanno proiettato un messaggio di anonimia e i numeri quotidianamente forniti dei decessi non potevano contenere del resto neppure l'indicazione delle diverse età delle persone scomparse.

Sembrano temi distanti tra loro, quello delle famiglie che si dissolvono, quello dei minori che emigrano, quello delle tragedie di morte, quello delle persone alloggiate, ospitate, ristrette in posti dove l'anonimia si accentua. Non è così, perché sono temi tenuti insieme dall'indifferenza verso i nomi delle persone, indice troppo spesso

dell'indifferenza verso le loro vite – queste restano tali solo per la cerchia di chi era a loro legato. Una capacità che chi esercita una funzione di garanzia deve invece trovare come proprio compito specifico è appunto quella di ridare i nomi. Perché il nome è il primo diritto di ogni persona.

Per chi è ristretto, l'anonimia evidenzia un'ulteriore specifica vulnerabilità, che si aggiunge a quella del trovarsi privato della possibilità di autodeterminare il proprio muoversi e il proprio decidere: un insieme di vulnerabilità che, in quanto tale richiede sempre un'accentuazione di tutela dei diritti: in primo luogo del diritto alla propria dignità e del diritto alla propria integrità fisica e psichica. Questo è il senso – la *raison d'être* – dell'Autorità garante dei diritti delle persone private della libertà.

Non ci tragga in inganno la situazione di limitazione da noi tutti recentemente vissuta, più volte letta come comune sia a chi è al di qua, sia a chi al di là di quei muri e quei cancelli: non è così. All'interno di quei luoghi che ho definito di intrinseca vulnerabilità la nuova chiusura si è aggiunta ad aggravare quella già esistente e all'ansia che in sé si genera in questi spazi chiusi si è aggiunta l'ansia determinata dal nemico invisibile, di cui ciascuno poteva essere inconsapevole portatore e che entrando in quei luoghi avrebbe determinato un'incontrollabile impossibilità di difendersene. La duplicazione dell'ansia ha determinato l'angoscia, che è ben diversa dalla paura perché non individua l'oggetto del proprio sentimento e, quindi, non può neppure esorcizzarlo. Può determinare l'abbandonarsi.

Questa situazione è stata chiaramente dirompente nelle residenze delle persone più fragili, dei cui sentimenti nel momento della chiusura all'esterno ben poco sappiamo, ma molto possiamo intuire. Certamente è stata alla base di quelle dimostrazioni violente che hanno investito il carcere nei giorni del primo annuncio di una chiusura, peraltro paventata molto più ampia di quella che in realtà si andava in concreto realizzando.

Sarà l'Autorità giudiziaria a stabilire se e come all'interno di quelle proteste si sia inserito anche chi in modo organizzato ha cercato, come spesso accade, di immettere un proprio disegno criminale; resta il fatto che l'esplosione di una situazione di angoscia in un mondo ristretto è comunque sempre foriera di esiti imprevedibili e lo è ancor più quando non si punti sulla corretta comunicazione e interlocuzione con chi è destinatario di determinati provvedimenti.

Questo è, quindi, lo sguardo attraverso cui abbiamo analizzato l'andamento dei luoghi di privazione della libertà nel 2019 e il loro specifico misurarsi con l'imprevedibile evento dei primi mesi di quest'anno. Questo è lo sguardo da utilizzare per la ricostruzione di un 'poi' che non cristallizzi la fase di 'vuoto' sperimentata in questo periodo per non rischiare di uscire dalla tuttora grave situazione presente con un brusco ritorno all'indietro. Ma che al contrario ipotizzi una ripresa che sappia dare indicazioni in avanti, che sappia contribuire a far evolvere quella che viene definita frettolosamente

«pubblica opinione» e che rappresenta spesso la motivazione di un agire politico che non si pone il problema della crescita culturale e civile, ma solo quello dell'adesione preventiva al presunto consenso. Proiettare in avanti il proprio orizzonte di una comunità sempre più inclusiva e capace di affrontare le proprie difficoltà non è obiettivo da poco, ma forse è quello che deve coinvolgere tutti noi che con ruoli e ambiti diversi rappresentiamo le istituzioni democratiche di questo Paese.

Sulla base di queste considerazioni, mi limito a riportare qualche dato tendenziale che emerge dalla Relazione di quest'anno, in ciascuno degli ambiti del mandato del Garante nazionale, evidenziando alcuni 'nodi' problematici e ponendo degli obiettivi che pongo all'attenzione del Parlamento.

L'analisi dell'ambito dell'*esecuzione penale* è generalmente circoscritta – soprattutto nel dibattito pubblico – a due temi: l'affollamento delle strutture e l'effettività della sicurezza; per quest'ultimo, con particolare riferimento alla concreta impossibilità di proseguire le attività criminose anche dal carcere e alla doverosa tutela di chi lavora negli istituti da possibili aggressioni.

Due temi importanti, ma che evidenziano anche il limite di un'analisi che si restringa a essi.

Il primo tema – il sovraffollamento – è riferito, infatti, unicamente all'esecuzione penale degli adulti, senza cogliere ciò che di positivo può offrire l'esecuzione penale minorile, in termini di limitatezza dell'intervento strettamente detentivo e di ampiezza della varietà di misure possibili: un sistema – quello minorile – che è riuscito a costruire una propria fisionomia di pluralità di azioni e di garanzia di sicurezza pur non essendo dotato fino a poco più dello scorso anno di un proprio ordinamento e che è considerato tra i migliori del settore in ambito internazionale.

Il secondo tema – la sicurezza, declinata come ho precedentemente detto – prende come riferimento soltanto una porzione, importante, ma limitata, dell'attuale popolazione detenuta, circoscrivibile a meno di un quinto di coloro che sono attualmente in carcere (9.985 rispetto ai 53.527 detenuti registrati). Il rischio è riassumere la complessità detentiva in questo specifico sottoinsieme di assoluta minoranza, rappresentato dall'area della cosiddetta "Alta sicurezza" e della detenzione in regime speciale e così finire col dosare su di esso le scelte relative alla quotidianità detentiva di tutti.

Pur con il limite intrinseco nel circoscrivere a essi la discussione sul carcere, non vi è dubbio che questi due aspetti dell'esecuzione penale per adulti richiedano un approfondimento. A partire dallo sgombrare il campo dall'ipotesi che il sovraffollamento carcerario non sia tale, ma il mero frutto del calcolo della capienza detentiva con parametri eccessivamente ampi – così come è stato talvolta detto in anni recenti. Certamente il parametro di calcolo che viene effettuato nel nostro Paese è superiore a

quello di altri, nel contesto europeo. Di più, molti Paesi utilizzano un riferimento molto variabile e poco definito che rende non paragonabili i livelli di affollamento tra i diversi sistemi penitenziari del nostro continente e del tutto inutili quelle classifiche di affollamento che di tanto in tanto appaiono in occasione della presentazione dei dati prodotti dal Consiglio d'Europa. Resta il fatto che anche calcolando il numero di posti disponibili secondo il parametro *minimale* – e sottolineo l'aggettivo – definito dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura nel 2015, il nostro sistema si è mantenuto sovraffollato per tutto l'anno 2019 e i primi mesi dell'anno corrente. Inoltre, la differenziazione dei circuiti che lo caratterizza rende non uniformemente distribuibile la popolazione detenuta all'interno degli Istituti e ciò comporta che il numero delle persone ristrette dovrebbe tenersi *al di sotto* della capienza regolamentare per evitare che si creino 'sacche' di sovraffollamento in alcune sezioni, come è attualmente, nonostante la riduzione dei numeri dell'ultimo periodo – dove si riscontrano in alcuni casi presenze che sono più del doppio di quanto preveda il parametro dell'attuale capienza.

Parallelamente va osservato che è vero che nel periodo compreso tra marzo e la prima metà di giugno vi è stata una diminuzione consistente delle presenze in carcere – passando da 61.230 persone detenute registrate alle attuali 53.527 (52.650 quelle effettivamente presenti) – ma è altrettanto vero che recentemente i numeri non indicano più un andamento discendente.

Se nel mese di gennaio il flusso medio giornaliero delle carcerazioni era di 130 ingressi e 95 quello delle scarcerazioni, in aprile era di 58 ingressi e 72 scarcerazioni, con un bilancio quindi in diminuzione ed ora è di 117 ingressi e 86 scarcerazioni con un trend di crescita che ha portato un aumento di quasi 150 presenze negli ultimi quindici giorni.

A questo proposito è doveroso il riconoscimento al Ministro della giustizia per aver mantenuto una continua interlocuzione con coloro che, a diversi livelli di responsabilità, potevano fornire elementi di valutazione della situazione che era in corso dai diversi angoli di osservazione, al fine di assumere decisioni condivise, proprio in quel difficile periodo; una interlocuzione che ha coinvolto anche il Garante nazionale. Credo sia doveroso esprimere un riconoscimento anche nei confronti del direttore generale uscente della Direzione per i detenuti e il trattamento per aver invitato a indicare i casi di possibile comorbilità che si potevano verificare nel periodo di pandemia all'interno del carcere affinché l'Autorità giudiziaria potesse assumere le proprie indipendenti decisioni circa il permanere o meno della necessità della custodia cautelare o del proseguimento dell'esecuzione penale in carcere o se tali misure potessero essere sostituita da altre forme restrittive. Un senso di responsabilità indipendente dal clamore riservato ai provvedimenti che l'Autorità giudiziaria ha assunto e che, insieme alla nota che il Procuratore generale presso la Cassazione ha inviato ai Procuratori generali presso le Corti di Appello, ha contribuito a tutelare il complessivo sistema da possibili gravi

conseguenze sanitarie (in totale sono stati 284 i casi in carcere e per 33 di essi la gestione è stata ospedaliera).

Una tutela che ha avuto comunque più il segno della promozione di un'accentuata attenzione che non quello dell'efficacia delle norme prodotte: a fianco di una detenzione domiciliare dovuta al nuovo articolo 123 dell'apposito decreto del 17 marzo 2020 che ha coinvolto soltanto 1.077 persone, la misura adottata sulla base della norma preesistente ne ha coinvolte 2.535 nello stesso periodo. Mi auguro che il superamento della fase emergenziale sia caratterizzato dalla continuità di tale attenzione e dalla rapidità procedurale che, sebbene in modo non omogeneo, ha coinvolto i diversi tribunali di sorveglianza, senza un ritorno al quadro che precedentemente si prospettava. Difficile spiegare, infatti, che debba essere una grave eccezionalità a determinare tale operatività

Relativamente alla seconda questione, che attiene a un tema caro a tutti coloro a cui preme la connessione tra la garanzia di sicurezza e la finalità costituzionale della pena, mi limito a ricordare la necessaria distinzione tra la separatezza necessaria tra persone detenute di diverso livello di pericolosità, accentuata dall'appartenenza a organizzazioni criminali, e *l'inasprimento delle condizioni* detentive. Vale la pena ricordare che il principio ordinamentale dell'esecuzione penale si fonda sulla differenziazione di percorsi e di interventi mirati e non sull'aggravamento di condizioni di vita all'interno del carcere. Perché il contenuto della pena detentiva è la privazione della libertà e – come più volte mi è capitato di ripetere – *si va in carcere perché si è puniti e non per essere puniti*. L'ipotizzata ridefinizione dei circuiti di "Alta sicurezza", da attuare mantenendo fermi ovviamente i principi della finalizzazione delle pene e del rispetto della dignità personale, non ha nulla a che vedere con il ritorno a modelli detentivi chiusi, che spesso non offrono criteri di valutazione del percorso compiuto dal singolo. Confondere separazione di percorsi e chiusura della quotidianità è sintomo di miopia, simile a quello di connettere la non chiusura e l'assunzione di modelli dinamici di sicurezza con l'aumento del numero di episodi di violenza nei confronti di chi in carcere lavora.

Grande aiuto in tale direzione si è avuto nell'anno passato dalle sentenze della Corte costituzionale e della Corte europea per i diritti umani, volte a potenziare quel residuo di libertà che ogni pena deve comunque salvaguardare, a rimuovere da ogni modalità esecutiva di una sanzione gli elementi puramente afflittivi non giustificati dalla finalità che le pene devono avere, anche quando queste riguardano non già l'azione criminale di un singolo, ma azioni inserite in reti di criminalità organizzata che pongono la necessità di recidere le possibili connessioni comunicative. Soprattutto, sentenze volte a contrastare ogni identificazione della persona in esecuzione penale con il reato commesso – quasi che questo sia una istantanea che taluni vorrebbero indelebile –

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

ribadendo la connotazione di percorso che deve configurare ogni pena. Ricostruendo così il diritto di ognuno a poter sperare.

Tuttavia, occorre superare un'impostazione di attenzione al carcere che ha come riferimento solo quel circoscritto spettro di analisi che tocca i due temi che ho menzionato – affollamento e grande criminalità – che sono certamente fondamentali, ma altresì riduttivi rispetto agli interrogativi ineludibili del *perché punire* e del *come punire*.

Occorre ricostruire una effettiva direzione all'esecuzione penale, a partire dal dato ineludibile che il carcere nella sua ampia dimensione accoglie oggi situazioni che giungono a esso anche per assenze di altre risposte, esterne, nel territorio, che siano state in grado di intercettare il disagio e le difficoltà di vita per diminuire l'esposizione al rischio di commettere reati. Ancora oggi vi sono in carcere 867 persone che scontano una pena – non un residuo di pena maggiore – inferiore a un anno e 2.274 una pena compresa tra uno e due anni. Quali risposte possano essere state date all'esterno di quelle mura a queste persone è un interrogativo che riguarda tutti noi e ci pone di fronte a un'accresciuta connotazione classista della nostra situazione detentiva – del resto anche nel caso delle 13.661 persone detenute che hanno un residuo di pena inferiore a due anni si pone la domanda circa la ragione del loro non accesso alle diverse misure alternative che il nostro sistema ordinamentale prevede.

Forse dovremmo pensare per tutte queste persone a strutture diverse, più dialoganti con il territorio, in cui controllo e graduale reinserimento possano dialogare; dovremmo rivolgere a tale obiettivo risorse e probabilmente anche investimenti in termini di recupero edilizio di strutture esistenti, anche perché nel medio periodo certamente la scelta che oggi può apparire economicamente impegnativa si rivelerà conveniente.

Il più volte richiamato tema del disagio mentale in carcere si salda a queste osservazioni, perché è innegabile che spesso sia affrontato con insufficiente impegno delle Aziende sanitarie e con una ricaduta sul personale che opera nelle sezioni. Il supporto psichiatrico è per lo più impostato solo in risposta di situazioni patologiche già evidenziate e non affrontate nel contesto di una effettiva presa in carico del paziente: Questa impostazione si riflette in una continua variabilità degli psichiatri impiegati, in un uso molto diffuso di interventi farmacologici di sedazione di possibili acuzie e nell'affidamento al personale di sicurezza della sorveglianza a vista della persona isolata, privata di ogni effettivo riferimento. Ho già in altre occasioni sottolineato come il Garante nazionale non possa concordare con una modalità che delega di fatto la responsabilità a personale non formato per tale funzione, esponendolo anche a rischi di dover rispondere di eventuali conseguenze.

Il tema richiede proprio un'assunzione corale di responsabilità a partire dal principio – che tendo a ripetere in ogni occasione di discussione – che la difficoltà soggettiva non si

affronta sottraendo oggetti, riferimenti, a volte abiti, vicinanza alla persona in difficoltà, e affidandola a una più occhiuta sorveglianza, bensì aggiungendo una maggiore attenzione, un dialogo terapeutico che abbia maggiore continuità, una effettiva presa in carico da parte dei servizi a ciò preposti, con un adeguato programma e non con una serie di singoli interventi. Tanto meno con la pratica, talvolta riscontrata, di mero trasferimento ad altro istituto della persona che con le sue difficoltà di natura comportamentale o psichiche, crea oggettivamente problemi.

Il problema della continuità degli interventi al disagio definibile in senso ampio di natura psichica deve essere affrontato con urgenza e impegno. Mi limito a segnalare, quasi per titoli, alcuni aspetti che richiedono una riflessione più approfondita e alcune decisioni non ulteriormente rinviabili.

Il primo riguarda il permanere del disallineamento tra gli articoli 147 e 148 del codice penale, su cui il Garante nazionale chiede di intervenire legislativamente, sanando la permanente discrasia tra infermità fisica, per la quale è prevista la sospensione facoltativa dell'esecuzione penale, e infermità psichica per la quale non esiste tale possibilità, rendendo così a volte impraticabili percorsi terapeutici per i quali potrebbe essere essenziale lo sviluppo all'esterno dell'istituzione detentiva, in adeguate condizioni di sicurezza.

Il secondo aspetto riguarda la riduzione del frequente ricorso all'isolamento di persone con difficoltà soggettive che potrebbero essere acuite proprio da tale decontestualizzazione. Questo aspetto è ancora più rilevante oggi quando persone che entrano in carcere, forse per la prima volta, sono poste, pur doverosamente, in isolamento precauzionale per evitare il contagio, ma possono trovarsi in un contesto che duplica lo straniamento proprio della privazione della libertà.

Gli ultimi tre suicidi che si sono avuti in carcere hanno riguardato persone in tale condizione, isolate nei primi giorni dell'intrinseco isolamento che l'arresto comporta. Tema questo che rinvia a quello dell'alto numero di suicidi, spesso in sezioni d'isolamento, che si sono riproposti nel nostro carcere con un ritmo maggiore di uno a settimana nel 2019 e con lo stesso ritmo nei primi 170 giorni di quest'anno, nonostante il numero complessivo ridotto di popolazione detenuta degli ultimi tre mesi.

Un ulteriore aspetto da considerare con urgenza è la tendenza a *psichiatrizzare* ogni difficoltà che si manifesta all'interno delle mura carcerarie: comportamenti a volte eccessivi rispetto a oggettive difficoltà del vivere in talune strutture o del seguire alcune anche improvvisate regole, e come tali di natura comportamentale, così come difficoltà di apprendimento o anche reazioni ascrivibili agli effetti di sostanze stupefacenti o alla dipendenza da esse: tutto viene inserito in una amplificata dimensione di psichiatizzazione di quanto non corrisponde alla normalità attesa. L'effetto di tale amplificazione non è stato, almeno per ora, un'accelerazione della realizzazione di

effettive “Articolazioni per la tutela della salute mentale” a totale responsabilità del Servizio sanitario che ha titolarità e obbligo della presa in carico della persona. A fianco di alcune positive esperienze di realizzazione di tali “Articolazioni”, troppo spesso permangono in taluni Istituti delle sezioni che di esse hanno soltanto il nome e certamente né l’adeguata presenza dei Servizi di salute mentale, né quella di percorsi di effettiva presa in carico; tantomeno quella dell’adeguatezza strutturale e programmatica.

Ma, l’enfasi anche mediatica della psichiatrizzazione di ogni difficoltà in carcere rischia di riproporre periodicamente, da parte di alcuni, la possibilità di non riservare le “Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza” di natura psichiatrica – le Rems – alle sole persone internate, proprio perché non ritenute penalmente responsabili di quanto commesso o quantomeno parzialmente responsabili, bensì di configurarle quasi come un antico Ospedale psichiatrico giudiziario, non più monolitico e strutturalmente indecente, bensì ridotto in singole unità diffuse sul territorio.

Del resto, nel nostro Paese c’è sempre il rischio che qualche riforma culturalmente avanzata sia periodicamente rimessa in discussione da chi al progresso culturale contrappone considerazioni presentate come dettate dalla realtà applicativa. Così una delle poche riforme di sistema che hanno contrassegnato gli anni recenti con una conquista di civiltà, che è proprio quella che ha portato alla chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari e all’introduzione delle Rems viene sistematicamente attaccata.

Oltre all’attacco di chi cerca di riconfigurarle, appunto, come luoghi indistinti, c’è quello relativo all’insufficienza dei posti in esse disponibili. Nonostante la constatazione che alcune aree territoriali ne siano totalmente sguarnite porti in taluni limitati casi a porre mano al problema, se non altro per mantenere quel raccordo territoriale che è pre-requisito di ogni effettivo piano terapeutico riabilitativo, anche sotto questo aspetto occorre cautela. Perché bisogna interrogarsi sui numeri delle misure di sicurezza provvisoria e sul loro aumento in anni recenti e anche chiedersi se quelle non eseguite con persone in libertà abbiano finora posto problemi di rilevante natura o non debbano finire con indurre una riflessione sulla necessità a monte di tali misure provvisorie, ricordando che l’assegnazione alla Rems deve essere anche essa una misura residuale all’interno di un percorso che veda nella presa in carico esterna il punto di forza. Ovviamente, dietro la discussione attorno a tale tema va sempre posta l’altra questione della inaccettabilità e illegittimità del mantenimento di una persona internata e non detenuta all’interno di un carcere, in attesa di assegnazione di un posto.

Le Rems, al contrario di quanto a volte appare all’esterno, nella quasi totalità dei casi stanno rispondendo positivamente alla loro funzione e sono state le strutture che meglio hanno risposto nell’attuale contingenza di difficoltà dovuta alla chiusura alle visite che si è dovuta concretizzare.

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

L'attenzione al problema psichiatrico, porta questa mia riflessione a riferire, seppure sommariamente, sull'impegno del Garante nazionale relativo ai *Servizi psichiatrici di diagnosi e cura* negli ospedali – quindi per persone che nulla hanno a che vedere con la penalità e che si trovano a tratti ricoverati in essi solo per le vicende personali e le contingenze della vita.

In altre occasioni mi sono rivolto al Parlamento soffermandomi più a lungo sui trattamenti sanitari obbligatori, siano essi eseguiti in ambiente strettamente ospedaliero o altrove e pur sempre nella competenza del mandato del Garante in virtù della loro intrinseca non volontarietà e non certo per assimilare tali trattamenti a situazioni di implicita detenzione. Questo mi porta a limitarmi in questa prolusione orale.

Sono stati evidenziati i problemi – che anche la Relazione di quest'anno riconsidera – della non sempre effettiva indipendenza dei due pareri medici che costituiscono il presupposto dell'atto sindacale che autorizza tali trattamenti e della possibilità reale di dare strumenti al giudice tutelare per la convalida: il numero segnatamente esiguo di non convalide richiede tale particolare attenzione. Così come è stato già in passato segnalato il frequente alternarsi tra trattamenti obbligatori e trattamenti formalmente volontari di persone ricoverate nello stesso Servizio, nelle stesse condizioni, per periodi che divengono particolarmente lunghi, ben al di là di quelli che ci si aspetterebbe in base alla previsione normativa.

Ma, il punto che è ineludibile nel riferire sul 2019 è quello della morte il 13 agosto scorso di una giovane ventenne nel Servizio psichiatrico di Bergamo, a seguito dell'incendio sviluppatosi nella struttura mentre era contenuta nel suo letto. In questo, come in altri casi che richiedono uno sguardo da vicino del Garante nazionale si è proceduto alla presentazione, nel procedimento conseguentemente aperto, del Garante stesso come persona offesa ai sensi dell'articolo 90 del codice di procedura penale. Sarà la Procura ad accertare fatti ed eventuali responsabilità; sarà nostro compito seguire l'indagine così evitando sia improprie generalizzazioni, spesso urlate nei *social*, sia ogni ipotesi di rubricazione di quanto avvenuto come una sorta di pur doloroso "effetto collaterale".

Il tema apre alla riflessione sulla contenzione. Sia essa meccanica, farmacologica o ambientale. Una riflessione ineludibile proprio mettendo al centro, come questa Relazione vuole fare, la persona e la sua intrinseca definizione relazionale.

Non compete al Garante nazionale sviluppare un dibattito sul piano medico, non avendone competenza e avendo, del resto, la Corte di cassazione detto parole chiare nel non configurare il ricorso alla contenzione come intervento terapeutico. Ma compete al Garante nazionale e ai Garanti regionali, che hanno maggiore vicinanza territoriale e interlocuzione diretta con le Autorità sanitarie regionali responsabili

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

esclusive in tale ambito, valutare e ridefinire i *Protocolli* secondo cui la contenzione è attuata, alla luce del proprio mandato poiché dignità personale e dell'integrità psichica che entrano in gioco quando tale misura 'estrema' è adottata.

Il Garante nazionale, quindi, annuncia la volontà di realizzare – quando le condizioni dell'attuale contingenza epidemica lo consentiranno – un ampio confronto a più voci e in presenza proprio sulle tutele in questa specifica attuazione di una decisione medica, nelle diverse forme che essa assume, al fine di rendere più omogenei i *Protocolli* stessi e di centrare tali interventi sui principi della vicinanza, del dialogo, dell'estrema riduzione e del suo possibile superamento. Nonché della assoluta e completa registrazione di tutte le occorrenze di ricorso a tale misura.

Nell'ambito della *privazione della libertà dei migranti* irregolarmente presenti nel territorio nazionale, ogni considerazione da parte del Garante nazionale va inserita nel contesto dell'attesa della più volte annunciata revisione dei decreti cosiddetti *Sicurezza*, su cui a lungo si è soffermata la Relazione al Parlamento dello scorso anno: una revisione che assuma i rilievi sollevati dal Presidente della Repubblica e che sia in grado di interrompere l'implicita estensione dell'area dell'irregolarità e della conseguente insicurezza che lo smantellamento dell'accoglienza diffusa ha determinato.

I numeri del 2019 confermano la discrasia tra quante persone sono state ristrette nei Centri permanenti per il rimpatrio, per periodi di lunghezza variabile, e quante di esse siano state effettivamente rimpatriate dopo tale esperienza.

Delle 6.172 persone che hanno trascorso un periodo di permanenza nei Centri – situazione che possiamo qualificare come *detenzione amministrativa* - solo 2.992 sono state effettivamente rimpatriate, mentre in 1.775 casi la loro privazione della libertà non è stata confermata dall'Autorità giudiziaria. In particolare, delle 664 donne soltanto 135 – cioè il 20% - sono state rimpatriate.

Nonostante il dato percentuale sia superiore a quello dell'anno precedente, resta aperto l'interrogativo della legittimità, certamente non formale, ma sostanziale, di tale restrizione, finalizzata a un obiettivo così magramente raggiunto. Tanto più in quanto la durata media di permanenza nei Centri è stata più lunga di quella dell'anno precedente, perché almeno nei casi di Torino e Brindisi si è avvicinata ai due mesi (rispettivamente 58,67 e 59,72 giorni).

Questa estensione del periodo di permanenza deve trovare una modifica incisiva delle regole che governano questi Centri, ancora tenute insieme dal Regolamento degli ex Cie, anche in considerazione del fatto che non esiste mandato di vigilanza sui Centri stessi da parte di un'Autorità indipendente di natura giurisdizionale.

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2020
26 giugno 2020, Università Roma Tre

Rimando a uno specifico Rapporto tematico per quanto riguarda l'attività del Garante nazionale relativa al monitoraggio dei *voli di rimpatrio*: ne sono stati monitorati 46 nell'anno trascorso, anche grazie alla positiva collaborazione con il Ministero dell'Interno che ha mantenuto costante l'impegno di notifica in anticipo al Garante dei voli programmati per permettere la valutazione circa la possibilità di una osservazione soltanto cartolare o di diretta partecipazione al volo stesso.

La rete di ben otto Garanti regionali e di un comunale ha dato un significativo impulso all'attività in questo settore, anche con la positiva partecipazione a *stage* di formazione svolte insieme al personale addetto alle scorte delle persone da rimpatriare. Certamente, questa è comunque una tappa di un percorso che deve estendersi, sul piano nazionale, alla possibilità di monitorare in concreto anche i rimpatri di coloro che sono espulsi su decisione del Questore o del Ministro – che avvengono con una tempistica diversa – e, sul piano internazionale, di ampliare la discussione con l'Agenzia europea Frontex, sempre più preponderante nella presenza e nelle decisioni in questo ambito e sempre più necessitante del pieno riconoscimento della prevalenza degli obblighi costituzionali e legislativi nazionali sui regolamenti da essa adottati.

Ho riservato come ultimo punto l'attenzione alle strutture più 'affollate' tra quelle che il Garante nazionale è chiamato a visitare, monitorare e rendere connesse alla realtà esterna. Sono le residenze per anziani e le residenze per disabili, che secondo gli ultimi dati disponibili forniscono 88.571 posti letto in 12.458 strutture. Luoghi dove la permanenza si trasforma spesso, anche per le contingenze delle vite familiari, in una crescente istituzionalizzazione in cui è difficile rintracciare quel principio di potenziamento dell'autodeterminazione, pur limitata o residua, che deve essere conservata come patrimonio di ogni persona. Perché, come in questa Relazione ho più volte sottolineato, ogni persona ha diritto a che le sue potenzialità vengano coltivate e sviluppate al massimo, al fine di non diminuirne la possibilità relazionale e l'esercizio pieno di quel residuo di libertà che ognuno porta con sé.

L'averla lasciata per ultima area di riflessione non diminuisce la sua centralità. Gli eventi recenti nelle *Residenze sanitarie assistenziali* proprio nel periodo della chiusura per il contagio le hanno configurate solo come potenziali *cluster*, quasi a dimenticare che erano luoghi dove si realizzava la forzata interruzione dei legami e ci si avviava a esiti nefasti in un contesto, spesso, di vuoto e di percezione di solitudine assoluta.

Il tema è ormai noto all'opinione pubblica e, in taluni casi, anche allo sguardo della Magistratura inquirente e non è per me necessario aggiungere altro. Se non che il Garante nazionale ha stipulato un accordo di indagine e ricerca con l'Istituto Superiore di Sanità per il monitoraggio continuo – e non solo con finalità statistiche – di tali strutture: ha infatti inserito nell'indagine alcuni propri indicatori, significativi per

comprendere la qualità dell'accesso ai diritti per le persone ospitate, soprattutto nei casi in cui non vi siano legami familiari che possano sostenere tali persone.

Accanto a queste residenze, l'ambito di azione dell'indagine si potrà sviluppare relativamente alle *Residenze sanitarie per disabili*, finora meno sotto l'attenzione collettiva, tenendo conto del valore specifico che l'assenza di stimolazioni di vicinanza diretta può assumere in esse. Sono state molte le sollecitazioni giunte al nostro Ufficio che hanno segnalato l'essenzialità del contatto diretto per le persone che hanno particolari disabilità: l'ultima dalla Associazione di riferimento delle persone sordomute e cieche per le quali la mancanza del contatto diretto determina l'assoluta assenza di una qualsiasi comunicazione e stimolazione.

Sono terreni diversi, alcuni dei quali lasciano individualmente sgomenti, rispetto alla difficoltà che presentano. Terreni che sono stati resi più visibili alla società nel suo complesso anche dall'emergenza recente e tuttora attuale che ha portato molte realtà ben conosciute da circoscritte reti parentali o di impegno personale, alla consapevolezza collettiva.

Forse dovremmo cogliere questo segno positivo nella negatività del periodo trascorso. Per molti aspetti non potremo più far finta di non sapere.

Ora sappiamo. Come, in un altro ambito, è ampiamente emerso il gran numero dei 'senza fissa dimora' quando ci ripetevamo la necessità del rimanere a casa; o su un terreno ancora diverso, ma connesso, è emerso il prodotto concreto di anni passati a considerare la precarietà strutturale un inevitabile segno dei tempi piuttosto che una retrocessione al lavoro quasi servile; così anche la visibilità delle vulnerabilità accentuate, dei luoghi dove chiusura significa separazione totale dal resto della vita esterna deve lasciare il segno della responsabilità di chi ormai sa. E, come tale deve agire.

Lo spettro ampio del mandato del Garante nazionale delle persone private della libertà è così divenuto pienamente visibile in questi mesi: qualche commentatore ne ha criticato l'estensione, qualche altro Organo internazionale ha ricordato che il mandato andava esteso anche i luoghi di quarantena che, temporaneamente, divenivano di fatto luoghi dove la libertà era privata.

Internazionalmente è stata riconosciuta la capacità di indipendenza e di incisività d'azione dell'Organismo che l'Italia si è data negli anni recenti e che richiede ora di essere solidificato dal punto di vista normativo, proprio perché l'esperienza condotta non rischi mai di essere riconducibile a una mera stagione. Un percorso di solidità che con il dialogo con le diverse Istituzioni dello Stato si è stabilito in questi anni e che ha ora gambe per procedere nel percorso avviato. Soprattutto nella capacità di non avere mai certezze da esibire, quasi con la parvente sicurezza di ogni atteggiamento 'di parte', ma di continuare a interrogarsi su cosa significhi dare il pieno contenuto a quel concetto di

Maurizio Palma
Relazione al Parlamento 2022
26 giugno 2020, Università Roma Tre

persona che la nostra Costituzione configura, nei diversi ambiti in cui le *persone* vengono incontrate in una situazione di intrinseca vulnerabilità – l'essere privati della libertà personale.